CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR GLORIA CECILIA MUÑOZ C/ ARTS. 1°,3°,5°,9°, SUS CONCORDANTES DE LA LEY 4252/2010 QUE MODF. LOS ART. 3°,9°,10° DE LA LEY 2345/03. AÑO: 2018 N°:2500.----------

Acuerdo y sentencia Número: Ochocientos ochenta y seis.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintisiete días del mes de agosto del año dos mil veinticuatro, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, **Doctores CÉSAR DIESEL JUNGHANNS, VICTOR RÍOS OJEDA y GUSTAVO SANTANDER DANS,** ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al Acuerdo el expediente caratulado: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR GLORIA CECILIA MUÑOZ C/ ARTS. 1°,3°,5°,9°, SUS CONCORDANTES DE LA LEY 4252/2010 QUE MODF. LOS ART. 3°,9°,10° DE LA LEY 2345/03",** a fin de resolver la Acción de Inconstitucionalidad promovida por Gloria Cecilia Muñoz por derecho propio y bajo patrocinio de abogado.----------

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: ----------

C U E S T I Ó N:

¿Es procedente la Acción de Inconstitucionalidad deducida?----------
Practicado el sorteo de ley para determinar el orden de votación, dio el siguiente resultado: **DIESEL JUNGHANNS, RÍOS OJEDA y SANTANDER DANS.----------**

A la cuestión planteada, el **Doctor DIESEL JUNGHANNS** dijo: Se presenta la señora **Gloria Cecilia Muñoz**, bajo patrocinio del Abogado Hebert Ortiz, a plantear acción de inconstitucionalidad contra los Artículos 1, 3, 4, 5 y 9 de la Ley N° 2345/03, modificada por la Ley N° 4252/2010. La misma manifiesta que dicha normativa resulta violatoria a los Artículos 86, 102, 103, 95, 109, 137, 46, 47 de la Constitución Nacional.----------

En primer término, debe puntualizarse que, ante la pluralidad de disposiciones modificadas por la norma impugnada, los agravios de la accionante se ciñen a lo atinente *al incremento del porcentaje de aporte establecido, los sujetos obligados y el monto imponible a dicho aporte*, así como a la *jubilación obligatoria por edad*, según se desprende de los términos en que se planteó esta acción.----------

Hecha esta aclaración, como punto de partida del enjuiciamiento de constitucionalidad que nos ocupa, debe señalarse que nuestra Constitución, en su artículo 1 define a la República del Paraguay como: *"...un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado que adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*". En el mismo contexto, el artículo 3 dispone: *"El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de ley".* Todas estas características tienen importantes derivaciones en los institutos que crea la misma Constitución, en sus atribuciones y deberes, en su finalidad y modo de funcionamiento.---------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Como se mencionó *supra*, los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tienen el mismo rango y el equilibrio entre ellos se da a través de un sistema de *frenos y contrapesos*, que en conjunto garantizan la funcionalidad del sistema, el imperio de un Estado de Derecho y la vigencia de las libertades fundamentales. Ninguno de ellos está subordinado a otro poder u órgano estatal, pero tienen una necesaria interdependencia a nivel funcional. En ese orden, existen ciertas atribuciones y competencias específicas, asignadas algunas por la Constitución, en forma exclusiva y excluyente que, por ello, constituyen su zona de reserva, vedada de la posibilidad de que otros poderes u órganos estatales se inmiscuyan en ella o pretendan ejercer esas atribuciones y competencias exclusivas.----------

Así, dentro de nuestro régimen constitucional, constituyen *zonas de reserva*: a) del Poder Legislativo, entre otras: los deberes y atribuciones mencionados en el Art. 202 C.N., Art. 203 C.N. de la formación y sanción de las leyes, el juicio político (Art. 225 C.N.), la designación de sus autoridades y empleados (Art. 200 C.N.), la citación e interpelación (Art. 193 C.N.), el voto de censura (Art. 194 C.N.); b) del Poder Ejecutivo, entre otras son las mencionadas en el Art. 238 C.N., tales como dirigir la administración general del país, dirigir el manejo de las relaciones exteriores de la república, nombrar y remover a los ministros del Poder Ejecutivo; y, c) con respecto al Poder Judicial, básicamente la función jurisdiccional, es decir, de juzgar y administrar justicia, con la significación y el alcance de resolver (conocer y juzgar) los conflictos jurídicos suscitados entre dos o más personas naturales o jurídicas, mediante el dictado de una norma jurídica específica (sentencia definitiva) con imperio decisorio y obligatorio.---------

En ese orden, por expreso mandato de la Constitución, la facultad de regular el régimen jubilatorio es delegada al Congreso, según el Art. 103 de la Carta Magna, que dice: "*Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad*" (el subrayado es mío)

En consecuencia, a tenor de la norma constitucional arriba transcripta, todo lo concerniente al sistema jubilatorio es materia delegada al Poder Legislativo, sin excepciones, en virtud del Principio de *Reserva de ley*. De ello se deduce que, en cuanto al tema que se analiza en el *sub examine*, la tasa de aporte establecida en el Artículo 1 de la Ley N° 2345/03, la remuneración imponible que dispone el Artículo 4 de la mencionada ley, así como la determinación de la edad jubilatoria establecida en el Art. 9 de la Ley N° 2345/03, modificado por la Ley N° 4252/10, queda circunscripta en la referida facultad, atribuida constitucionalmente al Poder Legislativo, por lo que no puede considerarse que el Congreso, al regular por ley tal cuestión, haya transgredido disposiciones de la Carta Magna.----------

Debe señalarse que subyace en esta cuestión el problema de la eventual insuficiencia del haber jubilatorio para obrar como una prestación sustitutiva del salario que se dejará de percibir por el paso a la pasividad, lo que lleva al funcionario a tratar de postergar en lo posible su jubilación, como se advierte en el escrito presentado por la accionante. Sin embargo, la referida circunstancia, así como el tipo de tratamiento que otorgan a este complejo tema de las normas de Seguridad Social que integran nuestro ordenamiento jurídico, y su consonancia o no por las fórmulas consideradas más flexibles o equitativas, como las que postulan soluciones de paso gradual desde la actividad al retiro, es algo que corresponde a la valoración política y legislativa, y no al ámbito del juicio de constitucionalidad.----------

En ese sentido, y con respecto específicamente a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2345/03 de aumentar la tasa de aporte jubilatorio del 14% al 16%; y en el artículo 4 de la misma, de aplicar dicha tasa sobre la totalidad de rubros asignados y percibidos por el trabajador -circunstancias atacadas por la accionante-, considero primero, que dicho aumento no reviste carácter inconstitucional, ya que fue establecido con el propósito de oxigenar las finanzas de la caja jubilatoria, lo cual al fin y al cabo repercute en asegurar una mejor condición de vida para el trabajador en sus últimos años de vida. Así como tampoco resulta inconstitucional -por el mismo motivo-, la aplicación de la tasa a todos los rubros percibidos por el trabajador, ya que dichos beneficios redundarán en favor de los jubilados.----------

Por otra parte, del escrito presentado por la accionante no se advierte una acabada fundamentación referente a ciertas normativas atacadas, sino más bien hizo un relato de cómo las misma la agravian, sin explicar cómo se da esa afectación en forma concreta, específicamente al atacar los artículos 3 y 5 de la Ley N° 2345/03, por lo que considero la presente acción debe rechazarse en dichos puntos.----------

Por todo lo expuesto, concluyo que las disposiciones atacadas por medio de la presente acción no podrían considerarse inconstitucionales, por lo que corresponde el rechazo de la misma. Ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I. N° 1255 de fecha 5 de septiembre de 2022. **ES MI OPINIÓN**.----------

A su turno, el **Doctor RÍOS OJEDA** dijo: De las constancias de autos en cuanto a la acción de inconstitucionalidad promovida por la señora **Gloria Cecilia Crucita Muñoz Yegros** se desprende que la misma ataca los artículos 1°,3º,4° y de la Ley N°2345/2003 ***"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"*** y el art. 1° de la Ley 4252/2010 **"Que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N°2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"**, específicamente con relación a la modificación del art. 9°----

En cuanto al art. 1° de la Ley 2345/2003 **"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Publico"**[1] , en la misma se ha establecido la tasa de aportes, el cual establece una alícuota del 16% sobre la totalidad de su remuneración imponible - art. 4 - [2] artículo también mencionado por la accionante como agraviante, al respecto cabe señalar que tanto la aplicación de alícuota del 16% sobre todas la remuneración imponible ha tenido como fin buscar que el funcionario al momento de ostentar el derecho a la jubilación tenga una base económica más justas, ya que será mayor el haber jubilatorio, por lo que la misma no puede ser sostenida como un agravante por la recurrente. Por lo que de acuerdo a lo solicitado por la accionante nos encontramos ante una ***restricción indirectamente constitucional***, cabe señalar que las restricciones indirectas son aquellas cuya imposición esta autoriza por la Constitución, pues no se trata de restricciones expresamente establecidas en la Constitución, sino que es ésta la que genera competencia en

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans

Dr. Víctor Ríos Ojeda

[1] Artículo 1°- La tasa de aporte para todos los programas administrados por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, será del 16%. Esta nueva alícuota estará vigente hasta tanto se logre el equilibrio financiero del Sistema.

[2] Artículo 4°- Los que aportan al sistema jubilatorio administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, lo harán sobre la totalidad de su remuneración imponible.
A los efectos de la presente Ley, *se entenderá por remuneración imponible aquella percibida en concepto de remuneración ordinaria, bonificación, gratificación, remuneración por horas extraordinarias y gastos de representación*. No se incluirán como remuneración imponible los viáticos, el subsidio familiar y el subsidio para la salud.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

favor de la ley u otro tipo de norma, para que sean ellas las que impongan la limitación respectiva. Al respecto señala Alexy, R. (2002): *"la competencia para imponer restricciones indirectamente constitucionales se expresa de manera clarísima en las cláusulas de reserva explícitas"* - Art. 103 de la C.N[3] -, siendo estas últimas *"aquellas disposiciones ius-fundamentales o partes de disposiciones ius-fundamentales que autorizan expresamente intervenciones, restricciones limitaciones"*(pag.282)[4].----------

El Art. 14 de la C.N[5]. establece que la ley solo será aplicable en caso que sea más favorable, en el caso estudiado se evidencia que la ley que se pretende atacar de inconstitucional es la ley más favorable para la recurrente, pues como se mencionó el cálculo jubilatorio de conformidad al art. 10 de la Ley 2345/03[6] se realiza sobre la remuneración base, el cual engloba el total de lo percibido, ya que al establecer solo como remuneración base el salario, el cálculo jubilatorio será menor. Por lo que deviene improcedente suspender los efectos de los art. 1° y 4° y de la Ley 2345/2003 **"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"**.----------

En cuanto a lo establecido en art. 3° de la Ley 2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" el estudio deviene improcedente, en primer lugar porque la accionante no ha expresado claramente el agravio que le genera dicho artículo.----------

Ahora bien en cuanto a lo establecido en el art. 1 de la Ley N°4252/2010 **"Que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N°2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"**, específicamente con relación a la modificación del art. 9. De las instrumentales agregadas en autos surge que el accionante; a la fecha, cuenta con 72 años de edad, es decir, pasible de una inminente aplicación de la Ley N° 4252/10 **"Que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N°2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"**, tal como se ha mencionado, la Constitución Nacional en la norma programática del art. 103 establece el régimen jubilatorio, sin embargo, no establece excepción, ni especifica aspectos jubilatorios reglados por ley; es así, que la edad fijada, los años de servicios y el aporte conforman la trilogía de requisitos a ser asumidos como base a los efectos de solicitar la jubilación correspondiente para el beneficio de la pensión. Al respecto Marienhoff, M (pág. 974) señala: *"Al momento de comprender el derecho a la jubilación, como en otros derechos, existe una diferencia jurídicas en lo atinente a su obtención:* ***a) Etapa de la mera expectativa a obtenerla*** *(que comprende el período durante el cual se van cumpliendo los años de servicios, se pagan los aportes y se va alcanzando la edad correspondiente);* ***b) Etapa del derecho adquirido a esa jubilación*** *(que comprende el período posterior al cumplimiento de los años de servicio, al pago de los aportes requeridos y a la obtención de edad exigida); y c****) Etapa del derecho ejercido o el acto administrativo de reconocimiento de la jubilación"[7].***----------

De acuerdo a la doctrina supra mencionada, queda claro que son tres los requisitos indispensables para acogerse a la jubilación: ***aporte, edad y años de servicios***, sin embargo,

---

[3] Artículo 103 - Del Régimen de Jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, *la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal*. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.
La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

[5] De la Irretroactividad de la Ley. Ninguna ley tendrá efecto retroactivo, salvo que sea más favorable al encausado o al condenado.

[6] Artículo 10.- Podrán obtener la jubilación quienes cuenten con, por lo menos, cincuenta años de edad y un mínimo de veinte años de servicio. El monto de la jubilación se calculará multiplicando la Tasa de Sustitución por la Remuneracion Base, tal como se la define en el Artículo 5° de esta ley. La Tasa de Sustitución será la que, de acuerdo con la antiguedad, se aplice para la jubilación obligatoria, multiplicada por la razón entre la edad de la persona y 62. Estarazón no puede ser mayor que uno.

[7] Marienhoff, Miguel S. "Ley aplicable y que rige el derecho a obtener una jubilación. en: el Derecho Jurisprudencia General/Universidad Catolica. Argentina Número: 1992 (Revista)

de las constancias de autos se constata que la accionante aun no cumplido con los requisitos exigidos para el pleno ejercicio de su derecho jubilatorio, pues la misma aun no cumple con los años de servicios exigidos por el art. 1°de la Ley N° 4252/10**"Que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N°2345/2003 "De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público"** en lo que respecta a la modificación del art. 9, pues en la misma se ha establecido una jubilación obligatoria una vez cumplido los 65 años de edad.----------

La accionante menciona que; si bien la administración, ha establecido como años de aporte 19 (diecinueve años) la misma ha ingresado como funcionaria dependiente de la Administración Pública en el año 1999 mediante Decreto N° 2597/1999 del 20 de abril hasta el 01 de octubre de 2004 en la que se da por terminadas sus funciones – Decreto N°3128/2004 del 01 de octubre - por lo que hasta la fecha la misma contaba con **5 años y 6 meses**, siendo reincorporada nuevamente por Decreto N° 783/2008 del 10 noviembre, por lo que desde dicha reincorporación a la fecha la misma cuenta con **13 años y 8 meses** de antigüedad, totalizando 19 años y 4 meses de antigüedad, lo que claramente demuestra que ni siquiera ha alcanzando lo establecido para la jubilación extraordinaria el cual exige un mínimo de 20 años de aporte.-

Se constata que la accionante ha contado con una interrupción pues la misma no estuvo en ejercicio de su calidad de funcionaria pública desde *el 01 de octubre del 2004 hasta 09 de noviembre de 2008*, violando de esta manera Secretaria Nacional de Cultura lo establecido en el art. 250 de la Ley N° 1629/1909[8] **"Ley de Organización Administrativa y Financiera del Estado"** el cual establece que *no se computaran como servicio efectivo el tiempo que haya durado la interrupción*, salvo que el recurrente hubiese desempeñado algún cargo público rentado por la Ley de Presupuesto, aun cuando no fuese de carácter permanente; situación que no es la de la accionante, por lo que mal realiza la administración el computo de 19 años a fin de menoscabar el derecho a una jubilación digna, violando de esta manera lo establecido en **Art. 57 de la C.N. De la Tercera Edad**: *"Toda persona en la tercera edad tiene derecho a una protección integral. La familia, la sociedad y los poderes públicos promoverán su bienestar mediante servicios sociales que se ocupen de sus necesidades de alimentación, salud, vivienda, cultura y ocio....". También,* se evidencia un quebrantamiento de los derechos establecido en el *Arts. 46. De la Igualdad de las Personas*[9] *y el Art. 47. De las Garantías de la Iqualdad*[10] ambas establecidas en la C.N, pues haciendo un paralelismo con los trabajadores del sector privado, los mismos no cuentan con un límite de edad para prestar sus servicios, es más los funcionarios de las Fuerzas Armadas y Policiales, Magistrados en general, recién a la edad de 75 años son pasible de una jubilación obligatoria, lo cual claramente demuestra la desigualdad existente.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans

Dr. Víctor Ríos Ojeda

[8] Art. 250.- A los efectos de la jubilación se computarán los servicios efectivos durante el mismo número de años requeridos, aunque hayan sido prestados con interrupciones, No se computará como servicios por todo el tiempo que hayan durado las interrupciones, salvo el caso de que durante ellas el recurrente hubiese desempeñado algún cargo público rentado por la Ley de Presupuesto, aun cuando no fuese de carácter permanente, siempre que no sean de los excluidos en el art. 244 de los beneficios de esta ley.

[9] Articulo 46 - De la Igualdad de las Personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.
Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios.

[10] Articulo 47- de las garantías de igualdad. El Estado garantizará a todos los habitantes de la República: 1. la igualdad para el acceso a la justicia, a cuyo efecto allanará los obstáculos que la impidiesen; 2. la igualdad ante las leyes; 3. la igualdad para el acceso a las funciones públicas no electivas, sin más requisitos que la idoneidad, y 4. la igualdad de oportunidades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

También, a ello hay que sumar el cálculo dispuesto por la ley en base a la multiplicación de la *Tasa de Sustitución por la Remuneración Base*, así como la escala establecida en el Decreto Reglamentario, el cual no condice con la remuneración en actividad con el haber jubilatorio, quebrantándose de esta manera el equilibrio que debe existir entre las remuneraciones de quienes se encuentran en actividad y los haberes de los jubilados. Al respecto es de señalar, que la normativa legal y reglamentaria impugnada se contraponen con lo dispuesto en el Art. 103 de la C.N., en especial el segundo párrafo que establece: ***"La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad"***, al respecto la doctrina señala (Ruprecht, A. 1997): **"La jubilación por vejez tiene un objetivo determinado, que es el de asegurar a aquellos trabajadores que se retiran total o parcialmente de la actividad una compensación que les permita mantener su estándar de vida como si aún estuviera en actividad. Es una ayuda basada en la solidaridad a la cual tienen derecho por haber contribuido a ella durante su vida útil con una parte de los ingresos producto de su trabajo"**[11].----------

Sobre este punto es importante traer a colación lo dispuesto en el Art. 273 de la ***"Ley De Organización Administrativa y Financiera del Estado"***: *"Los fondos de las jubilaciones y pensiones pertenecen a todos los funcionarios y empleados públicos que contribuyan a su formación, y en consecuencia no se podrá imputarles erogaciones de ninguna clase extrañas a lo previsto por esta ley. De dichos fondos no se pagarán otras jubilaciones y pensiones que las otorgadas en virtud de esta ley y las designadas en la misma".* Lo cual demuestra que el haber el haber jubilatorio no es un favor que hace el Estado, sino una devolución de aportes del cotizante, quedando claro que la jubilación y los aportes realizados por los funcionarios son bienes patrimoniales del jubilado, independiente de la razón o motivo de su desvinculación con el Estado. Dotándose de esta manera a los aportes jubilatorios una naturaleza de carácter patrimonial, es decir, los aportes forman parte de su **"Patrimonio"**, encontrando un apoyo total en el art. 109 Cap. IX Sección I de nuestra Constitución Nacional, que rotula: *"**Se garantiza la propiedad privada**, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos. **La propiedad privada es inviolable. Nadie puede ser privado de su propiedad** sino en virtud de sentencia judicial..."*.----------

En cuanto a las normas de Derechos Humanos Internacionales, la protección a una jubilación digna se encuentran en el Art. 22 de la **Declaración Universal de los Derechos del Hombre**, que dispone: *"Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos cada uno, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad"*, así también, el Art. 9 del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, dice: *"Los Estados partes del presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social"*.----------

Por lo que estas normas son plenamente aplicable a nuestro ordenamiento jurídico por expresa disposición del citado *Art. 137 de la Constitución Nacional* [12]estableciéndose de esta manera que el derecho a la jubilación por vejez, es un derecho humano básico y universal; los

---

[11] Ruprecht, Alfredo J. Prestaciones Económicas Vitalicias: Pensiones de Jubilación, Invalidez, Muerte y Supervivencia. De Buen Lozano, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio (Coordinadores). Instituciones de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social. México D.F. IJ-UNAM. 1997. Pag. 710.

[12] Articulo 137 - De la Supremacía de la Constitución. La ley suprema de la República es la Constitución. *Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados*, las leyes dictadas por el congreso y otras disposiciones Jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.
Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta constitución no perderá su vigencia ni dejara de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone.

países han implementado sistemas jubilatorios en cumplimiento al cometido estatal constitucional de brindar a sus habitantes seguridad social, consagrada en el art. 95 y 103 de la C.N. [13], por lo que la privación del derecho a acceder a la jubilación ordinaria una vez cumplido con los requisitos legales, constituye una grave violación al derecho humano -*de rango Constitucional* - de acceder a una jubilación digna, es por ello que las políticas salariales del Estado no deben derivar en modificaciones sustanciales del haber jubilatorio, que signifiquen una retrogradación en la condición de los pasivos, por lo que es inconstitucional que el Estado cause un menoscabo patrimonial a las creencias previsionales, privándolas de un beneficio legalmente acordado.----------

Sobre el punto es importante también es necesario mencionar que, la norma cuya constitucionalidad se cuestiona atenta también contra la garantía de estabilidad en el empleo, pues no existe impedimento para que un funcionario público que ha superado los sesenta y cinco años de edad pueda seguir trabajando y aportando a la sociedad. Por tanto, en base a las consideraciones de derecho debatido, corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo analizado, correspondiendo ***Hacer Lugar Parcialmente*** a la acción de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inaplicable, en relación a la accionante, el Art. 1° de la Ley N°4252/2010 que modifica los Arts. 3°, 9° y 10° de la Ley N°2345/2003 **"De Reforma y Sostenibilidad de la Caja Fiscal. Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público" en lo que respecta a la modificación del artículo 9.** *Es mi voto Prof. Dr. Víctor Ríos Ojeda.*----------

A su turno, el **Doctor SANTANDER DANS** dijo: Es oportuno hacer constar que estos autos fueron puestos a mi consideración en fecha 16/06/23 y he procedido a emitir mi voto en fecha 28/06/23.----------

GLORIA CECILIA MUÑOZ por derecho propio, bajo patrocinio de Abogado promueve acción de inconstitucionalidad contra los Arts. 1°, 3°, 4°, 5° y 9° "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL, SISTEMA DE JUBILACION DEL SECTOR PÚBLICO", LEY N° 2345/03 SUS CONCORDANTES DE LA LEY N° 4252/2010 /QUE MODIFICA LOS ARTS. 3°, 9° y 10° de la Ley N° 2345/03.----------

El accionante sostiene que los artículos impugnados infringen las disposiciones contenidas en los Arts. 46, 47, 86, 93, 95, 102, 103, 109 Y 137de la Constitución Nacional.---

Consta en autos copia de la documentación que acredita que el recurrente reviste la calidad de funcionaria de la Administración Pública. De los argumentos expuestos en el escrito se verifica que la misma hace exclusiva referencia, sobre el aumento del aporte jubilatorio de 14 a 16 % y su objeción, además, se refiere a la base de la remuneración imponible, y al límite

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo L. Santander Dans
Ministro

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

[13] Artículo 95 - De la Seguridad Social. El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población.
Los servicios del sistema de seguridad social podrán ser públicos, privados o mixtos, y en todos los casos estarán supervisados por el Estado.
Los recursos financieros de los seguros sociales no serán desviados de sus fines específicos y estarán disponibles para este objetivo, sin perjuicio de las inversiones lucrativas que puedan acrecentar su patrimonio.
Artículo 103 - Del Régimen de Jubilaciones. Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.
La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad.

Abg. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

de edad para el ejercicio de la función pública, el cual se encuentra contemplado en el Art. 1 de la Ley 4252/10 en lo concerniente a la modificación del Art. 9 de la Ley N° 2345/03.--------
El cuestionado Art. 1° de la Ley N° 2345/03 establece que: *"La tasa de aporte para todos los programas administrados por la Dirección General de Jubilaciones y pensiones del Ministerio de hacienda, será del 16 %. Esta nueva alícuota estará vigente hasta tanto se logre el equilibrio financiero del Sistema".*----------

Esta disposición relativa al Sistema de Jubilaciones y Pensiones, la tarea del legislador ha sido la de propender a la máxima concreción de los derechos individuales dentro de las posibilidades económicas-financieras del sistema. También es responsabilidad de legislador velar para que se encuentren cada día mejor y mayores fuentes de financiamiento, e impedir todas aquellas medidas que disminuyan, restrinjan o de algún modo recorten la financiación del sistema provisional. En otras palabras, la ley no puede obviar la financiación del sistema y sus fuentes genuinas de recursos. Por ello corresponde encontrar los recursos suficientes para que los derechos señalados no queden solo escrito en papel, pero siempre y cuando estos aumentos del aporte jubilatorio no constituyan un despojo o una confiscación de la retribución del trabajo, situación que no sucede en el presente caso.----------

En conclusión, resulta razonable la medida por la que opta el legislador, pues con ella, pretende capitalizar a la Institución y tiene su origen en una necesidad de indiscutible notoriedad, inspirada en la subsistencia del sistema y del interés general de sus asociados. El principio de la seguridad social, prima sobre el interés puramente individual o personal y entiendo que el fin último es el saneamiento financiero de la entidad, y que redundará en beneficio de todos los asociados, siendo el porcentaje aumentado un aporte que no tendrá en el presente gran incidencia en el salario de cada asociado y que a la larga si tendrá un gran impacto positivo y redundará en sus propios intereses. Por ende, el Art. 1 de la Ley atacada como inconstitucional, por el contrario, se constituye en garante para el cumplimiento de las disposiciones constitucionales que regulan el régimen de seguridad social.----------

Analizando el Art. 4° de la Ley N° 2345/03 el cual dispone: "*Los que aportan a sistema jubilatorio administrado por la Dirección General de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda, lo harán sobre la totalidad de su remuneración imponible. A los efectos de la presente Ley, se entenderá por remuneración imponible aquella percibida en concepto de remuneración ordinaria, bonificación, gratificación, remuneración por horas extraordinarias y gastos de representación. No se incluirán como remuneración imponible los viáticos, el subsidio familiar y el subsidio para salud*".----------

Lo que hace el artículo transcripto en el párrafo anterior es ampliar el concepto de remuneración a los efectos del aporte. Del citado artículo se tiene que la *remuneración imponible engloba*: la remuneración ordinaria; bonificaciones, gratificaciones, remuneración por horas extras y gastos de representación. Se verifica así que lo que hace la norma es ampliar el concepto de remuneración a los fines del aporte. lo que finalmente incidirá en el aporte jubilatorio del funcionario, por tanto, esto no puede ser considerado como un agravio propiamente, y menos aún, ya que esta regulación es general paras el sistema de jubilaciones y pensiones de todo el sector público, por lo que no existe un trato desigualitario en relación a los aportantes.----------

El Art. 1 de la Ley 4252/10 en lo pertinente dispone: *"Art. 9°- El aportante que complete 62 (sesenta y dos) años de edad y que cuente con al menos 20 (veinte) años de servicio, tendrá derecho a la jubilación ordinaria. El monto de la jubilación ordinaria se calculará, multiplicando la Tasa de Sustitución (valor del primer pago en concepto de jubilación o pensión como proporción de la remuneración base) por la Remuneración Base, tal como se la define*

en el Artículo 5° de esta Ley. La Tasa de Sustitución será del 47% (cuarenta y siete por ciento) para una antigüedad de 20 (veinte) años y aumentará 2,7 (dos coma siete) puntos porcentuales por cada año de servicio adicional hasta un tope del 100% (cien por ciento). Cumplidos los 65 (sesenta y cinco) años de edad, la jubilación será obligatoria, sea ella la ordinaria o la extraordinaria.----------

Todos los funcionarios que fueron afectados por el Artículo 9° de la Ley N° 2345/03 "DE REFORMA Y SOSTENIBILIDAD DE LA CAJA FISCAL. SISTEMA DE JUBILACIONES Y PENSIONES DEL SECTOR PUBLICO", tendrán derecho a una jubilación cuyo monto será establecido por el sistema previsto en el párrafo anterior, pero en ningún caso podrá ser inferior al 40% (cuarenta por ciento) del salario mínimo legal vigente para actividades diversas no especificadas, a partir de la fecha de la promulgación de la presente Ley.----------

Aquéllos que se retiren de la función pública sin reunir los requisitos para acceder a una jubilación, aun apelando a los derechos que le otorga la Ley 3856/09 "*QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DEL TIEMPO DE SERVICIOS EN LAS CAJAS DE DEL SISTEMA DE JUBILACIÓN Y PENSIÓN PARAGUAYO, Y DEROGA EL ARTICULO 107 DE LA LEY N° 1626/00 DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*" podrán solicitar la devolución del 90% (noventa por ciento) de sus aportes realizados, ajustados por la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Banco Central del Paraguay.".----------

Ahora bien, corresponde traer a colación la disposición vinculada al sistema o régimen de jubilaciones y pensiones del sector público, así tenemos que el Art. 103 de la Constitución Nacional dispone: *"Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y de los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado.----------*
La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad".----------

El artículo constitucional transcripto precedentemente, contempla el derecho de acceso a la jubilación y, al respecto, delega al legislador -en virtud al principio de reserva de ley- la facultad de regular todo lo concerniente al sistema jubilatorio. El principio mencionado, según los términos que utilice el texto constitucional puede ser absoluto o relativo y, en este sentido el Art. 103 de la C.N. no indica una edad en la cual el funcionario público debiera jubilarse, por lo cual, la reserva de ley es absoluta. En otros términos, el órgano legislador por disposición constitucional cuenta con la atribución de regular este y otros aspectos referentes al sistema jubilatorio, por lo que siendo el acto normativo impugnado consecuencia de la facultad delegada no se verifica vulneración constitucional alguna.----------

En relación al Art.3° y 5° de la Ley N° 2345/0, cabe señalar que accionante no fundamenta la supuesta inconstitucionalidad de la norma impugnada, por el cual no corresponde el estudio de esta acción.----------

En consecuencia, en atención a las consideraciones que anteceden, visto el dictamen de la Fiscalía General del Estado, opino que no corresponde hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sra. GLORIA CECILIA MUÑOZ. En consecuencia, ordenar el levantamiento de la medida cautelar dispuesta por el A.I. N° 1255 de fecha 5 de septiembre de 2022. **ES MI VOTO**.----------

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue: ----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martinez
Secretario

SENTENCIA NÚMERO:

Asunción, 27 de agosto de 2024 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que antecede, la excelentísima

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
R E S U E L V E:

NO HACER LUGAR a la Acción de Inconstitucionalidad promovida por la señora **GLORIA CECILIA MUÑOZ**, de conformidad a lo expuesto en el exordio de la presente resolución. ----------

ORDENAR el levantamiento de la Medida de Suspensión de efectos, dispuesta por el A.I. N° 1255 de fecha 05 de septiembre de 2022, dictado por esta Sala.----------

ANOTAR, registrar y notificar.----------

Cesar M. Diesel Junghanns
Ministro CSJ.

Gustavo E. Santander Dans
Ministro

Ante mí:

Dr. Víctor Ríos Ojeda
Ministro

Abg. Julio C. Pavón Martinez
Secretario

PODER JUDICIAL
REPÚBLICA DEL PARAGUAY
SECRETARIA JUDICIAL I
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA